

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: X2006120149

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

政府信息公开地方立法研究

Study on the Local Legislation of

Government Information Disclosure

彭 灿 煌

指导教师姓名: 刘连泰 教授

专 业 名 称: 法 律 硕 士

论文提交日期: 2010 年 10 月

论文答辩时间: 2010 年 月

学位授予日期: 2010 年 月

答辩委员会主席:_____

评 阅 人:_____

2010 年 10 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为（ ）课题（组）的研究成果，获得（ ）课题（组）经费或实验室的资助，在（ ）实验室完成。（请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

受“民可使由之，不可使知之”统治理念影响，中国政府自古以来就不够重视保障公民的知情权，也从来没有确定其公开政府信息的法定义务。2007年《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布是一个重大的历史转折点，标志着中国政府在全国范围内正式推行政府信息公开。

《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布，实际上是近年来我国各级政府推进信息公开努力的一个阶段性结果。此前许多地方已经通过地方立法的形式，制定了本地区有关政府信息公开的地方性法规或地方政府规章，这些地方性法律文件中的诸多制度创新，例如确立公民知情权、强调政府信息公开的及时性以及政府信息公开年报制度等等，大多被吸收进《中华人民共和国政府信息公开条例》。

《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布后，这些地方性法律文件从创新性法律文件转变成执行性法律文件，各地方根据《中华人民共和国政府信息公开条例》纷纷修订了各自之前的地方立法。本文运用立法学理论，对修订前后的政府信息地方立法文本进行对比分析，从地方立法的法律地位、结构安排、内容创新等诸多方面进行逐一分析，试图总结和把握其变化规律，以期为今后制定《中华人民共和国政府信息公开法》积累有益经验。本文的初步观点是地方立法不是绝对的执行性立法，必然有其创新的空间和必要性，只有承认这一点，政府信息公开的地方立法才会真正有生命力，才能真正为不久将来的《中华人民共和国政府信息公开法》的制定创造良好土壤。

最后，本文结合修订后的《中华人民共和国保守国家秘密法》，探讨政府信息公开的核心问题——政府信息公开范围的变化。本文认为探讨政府信息公开范围的变化不能简单地说政府信息公开的范围是否扩大，而在于政府信息公开范围的界定方式从此更具可预测性。

关键词：政府信息公开；地方立法；实证研究

厦门大学博硕士论文摘要库

Abstracts

By the concept of rule of “The People Can Be Made To Follow The Ruler’s Way But Can Not Be Made To Understand It”, the Chinese government has not enough emphasis on the protection of the citizens right to know, and never to determine its legal obligations to public government information. It’s a major historical turning point that the promulgating of “Government Information Disclosure Regulation of the P.R.C” in 2007, which Marking the Chinese government formally launched a nationwide Open Government Information.

The promulgation of “Government Information Disclosure Regulation of the Peoples Republic of China”, is actually a substantive result promoting information disclosure by the governments at all levels in recent years. Prior to the promulgation, many places had developed local laws or local government regulations on government information disclosure by local legislation. There were many institutional innovations in these local legal documents, such as establishing the right to know, emphasizing the timeliness and Annual Report system of government information disclosure. And most of them were absorbed into “Government Information Disclosure Regulation of the Peoples Republic of China”.

After the enactment of “Government Information Disclosure Regulation of the Peoples Republic of China”, these local legal documents were changed into Implementation of law documents from innovative law documents. Every local government has revised its local legislation according to “Government Information Disclosure Regulation of the Peoples Republic of China”. In this paper, the local legislative texts on government information before or after the amendment were Comparative analyzed using legislative theory, analyzing one by one the legal status, structure arrangement, content innovation and so on, attempting to summarize and grasp its variation and accumulate useful experiences for the future development of "Government Information Disclosure Act of the Peoples Republic of China". This initial view is that the local legislation is not absolute implementation one, there must

be spaces and needs for its innovative. And only to admit it, the local legislation on government information will be really viable, creating truly a good soil to develop "Government Information Disclosure Act of the Peoples Republic of China" in the near future.

Finally, linking with the revised "Law of the People's Republic of China on Guarding State Secrets", we explored the core issue of government information disclosure, changes in the scope of government information disclosure, that can not simply say whether the Government expand the scope of information disclosure, but its more predictable in definition manner.

Key words: Government information disclosure; Local legislation;
Empirical Study

目 录	
引 言.....	1
第一章 《政府信息公开条例》制定前的地方立法.....	3
第一节 我国政府信息公开的简要历程：从政务公开到政府信息公开.....	4
第二节 地方立法的概览	6
第三节 基本评价	7
第四节 地方立法的法律地位及其对政府信息公开立法的影响	7
第五节 政府信息公开制度方面的主要创新	11
第二章 《政府信息公开条例》之规范分析	17
第一节 《政府信息公开条例》的立法体例分析	17
第二节 《政府信息公开条例》的具体内容分析	17
第三章 《政府信息公开条例》制定后的地方立法.....	23
第一节 概览	23
第二节 描述与评价	27
第四章 地方立法之分析	28
第一节 地方立法的名称分析	28
第二节 地方立法的体例分析	29
第三节 地方立法关于政府信息公开原则的规定	32
第四节 地方立法存在的问题	35
第五章 地方立法对政府信息公开范围的影响.....	38
第一节 《政府信息公开条例》颁布后地方立法中政府信息公开范围 的变化.....	38
第二节 保密主导下的公开还是公开主导下的保密	41
结 语.....	43
参考文献.....	45

厦门大学博硕士论文摘要库

Chapter 5	The affect of local legislation to the Publicity Range of Government Information	38
Subchapter 1	The changes of the Scope of Publicizing Government Information in the local legislation after the Enactment of Government Information Disclosure Regulation	38
Subchapter 2	Publicity Under the guidance of Confidentiality or Confidentiality Under the guidance of Publicity	41
Conclusion		43
Bibliography		45

引言

自古以来，我国的治国理念中就缺乏信息公开的传统。民由可使之，不可使知之。^①可谓是最能反映这一传统的耳熟能详的一句话。随着依法治国方略的提出和深入实践，我国的政府信息公开问题也摆在了重要日程。我国的《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下称《政府信息公开条例》）于 2007 年 1 月 17 日通过，于 2008 年 5 月 1 日起正式实施，这被视为我国政府法制建设的一件大事，是我国行政公开法制化的一个新起点。《政府信息公开条例》作为国务院制定的行政法规，是我国首部有关保护公民知情权的法规。它的出台对于理顺行政管理体制，加快阳光政府建设的步伐，提高政府透明度，保障公民知情权都将产生积极的作用。

虽然我国政府信息公开制度的建立和发展是自上而下推动的，但从规范层面上来看，却是自下而上推动的。2001 年，福建省和广州市^②在总结之前的政府信息公开的实践基础上，分别制定了我国首部规范政府信息公开的省级政府规章和市级政府规章。此后各省纷纷制定了本省本市关于政府信息公开的地方立法活动。正是在这些立法活动的经验基础之上，国务院于 2007 年制定的《政府信息公开条例》。从这个发展过程看，政府信息公开的地方立法活动先于《政府信息公开条例》，为《政府信息公开条例》的颁布和实施起到了重要的先导作用。相信在不久的将来，《政府信息公开条例》必将在实践的基础上，进一步提升自己的规范地位，而上升为《政府信息公开法》。总结这段历史，不仅能很好地指导各地的实践，也将为《政府信息公开法》的制定提供新的素材。

政府信息公开，在行为层面，主要是指信息公开义务主体向信息公开权利主体公开其在履行职责过程中制作或获取的信息；在制度层面，指相应的信息公开立法，其中，既包括中央层级的信息公开立法，也包括地方层级的信息公开立法。目前，有关政府信息公开的研究成果存在以下两个问题：其一，侧重于行为层面的研究，即多在程序法的视角下探讨政府信息公开的范围、方式、程序以及

^①孔子·论语·泰伯，另有一解：民可使，由之；不可使，知之。意为：人民若可任使，则使之听命；若不可任使，则使之明理。中国古代名言隽语大辞典，北京：商务印书馆，2004，243。

^②《广州市政府信息公开规定》于 2002 年 11 月 6 日公布，于 2003 年 1 月 1 日起施行。其实早在 1992 年 7 月 9 日该市就已经发布了《广州市人民政府公开政务活动试行办法》，开始了政务公开的实践。

救济等具体制度；其二，在制度层面的研究中，也多侧重于中央层级的信息公开立法，即在《政府信息公开条例》的基础上探讨法制现状、问题及完善建议。然而，对地方政府信息公开的立法活动却并未引起足够重视，相关研究成果也较为少见。作为我国地方政府行政管理体制创新的重要组成部分，自 2001 年开始，各省市先后制定了数十部有关政府信息公开或政务公开的法规、规章以及规范性文件。在这些立法中，既有处于起步阶段的开创性立法，也有处于比较成熟阶段的代表性立法。其中，不少地方立法中所确立的原则、建立的制度，相较于《政府信息公开条例》都有其超越之处。简言之，经过实践不断检验的地方信息公开立法，其研究价值甚高。

本文通过对相关地方立法文本的规范分析，在总结归纳各省市政府信息公开地方立法活动的基础上，以期准确描述我国政府信息公开地方立法的基本态势、运行机制及现存问题。这之间，都将离不开《政府信息公开条例》的“在场”。地方立法活动在《政府信息公开条例》颁布之前，集中体现为自主性，但自《政府信息公开条例》制定之后，其首先必须遵循执行性，但其自主性并不因此而消失，而应该有所保留，不然，执行性和自主性之间的区别就因为《政府信息公开条例》的产生而消失，这是不合逻辑的。是此，本文的研究意义将在于：对地方信息公开立法现状做一客观梳理；对地方信息公开立法与《政府信息公开条例》之间的关系做一比较分析；对地方信息公开立法的创新、不足与完善做一客观评价；此间，也将在某些侧面揭示出《政府信息公开条例》的制度实践状况，以及我国统一信息公开立法进程的发展脉络，特别是从理论和实践两方面为我国《政府信息公开法》的最终制定和实践创造良好的社会环境。

第一章 《政府信息公开条例》制定前的地方立法

改革开放 30 年来,我国中央和地方立法关系处于过渡期和转型期,其特征之一就是立法的探索性和试验性色彩相当浓厚。许多新鲜事物先由行政立法或地方立法调整,经过一段时间的探索、试验,条件成熟时再由全国人大或常委会修改上升为法律。在这种立法观念支配下,行政立法、地方立法成为人大立法的智慧来源,这一特点也体现在我国的政府信息公开制度的建立过程。我国的政府信息公开制度同样采用了先地方立法积累经验、后中央立法整体推进的方式,取得了较理想的效果。从 2001 年开始制定信息公开地方性法规或地方政府规章,到 2007 年初国务院通过《政府信息公开条例》^①,短短几年时间里,信息公开制度由点及面、由地方到中央,迅速普及,取得的成就已引起国际社会的广泛关注和好评。这一时期,我国信息公开立法的进程取得了跨越性的发展,各层级法律规范初步到位,相关先进制度也被纳入法律条文。可以说,《政府信息公开条例》是我国政府信息公开地方立法活动的一道“分水岭”:在《政府信息公开条例》制定前,地方信息公开立法多为创制性规定,地方政府具有相应的自主选择权,其在诸多制度建设方面皆为创新之举;而在《政府信息公开条例》制定后,随着立法层级由地方到中央的转移,依据法律效力位阶的立法规则,地方信息公开立法亦逐渐转向执行性规定,即地方“有义务”^②为《政府信息公开条例》制定执行性法规或规章。

因此,本文将择取《政府信息公开条例》的制定为时间点,分别探讨《政府信息公开条例》制定前后的政府信息公开地方立法状况,意图在于:揭示“地方信息公开立法”(地方)与《政府信息公开条例》(中央)之间的互动关系,同时也将在另一个侧面总结《政府信息公开条例》制定一年多以来的实施状况,并为今后进一步制定《政府信息公开法》创造条件。

^①《政府信息公开条例》于 2007 年 1 月 17 日由国务院第 165 次常务会议通过,2007 年 4 月 5 日正式公布,2008 年 5 月 1 日起施行。本文所言之“《政府信息公开条例》的制定”其时间点以《政府信息公开条例》的通过为计。理由在于:自《政府信息公开条例》通过后到《政府信息公开条例》施行前,已有地方政府修改或通过相关的信息公开立法。

^②《立法法》第 37 条明确规定地方政府的立法权限和范围,该条既是授权性规定,也是义务性规定。换言之,地方政府负有义务以地方规章的形式实施法律、法规的规定。周汉华,地方信息公开规定法律问题探讨[J],电子政务,2009,(4)。

第一节 我国政府信息公开的简要历程：从政务公开到政府信息公开

虽然《政府信息公开条例》是 2007 年制定的，但之前的政务公开推动了政府信息公开制度的确立。追溯政府信息公开的历史，就有必要将政务公开作为政府信息公开的源头，来回顾新中国的政府信息公开的漫长而艰难历程。关于这一过程，有论者认为^①可以大致经历了以下四个阶段：

第一阶段：建国初期的萌芽阶段（1949 年前后）

建国之后，由于革命的需要以及思维的惯性，对于信息公开的态度主要是保密，而公开的内容主要是法令、报告和政府组成人员。

第二阶段：初步形成阶段（1954 年至 1978 年）

这一时期宣传是作为政府信息公开制度在我国出现的最初形式而存在的。它要求一种“既能向群众报告工作，又能宣传教育群众”的政府信息公开形态，“宣传”成为“公开”的代名词。

第三阶段：制度转型时期（1978 年至 1992 年）

在这一时期，政府信息公开制度逐渐由过去的“宣传型”公开向法制化公开转变。但这一阶段行政机关发布信息仍是行政机关的一种“权力”，而不是应尽的“义务”，对于信息公开制度的考虑也主要是便于行政机关的管理。在公开方式上，彻底舍弃了过去伴之以运动的宣传方式，主要在法制化的范围内利用传统媒体进行行政信息的公开。

第四阶段：稳定发展时期（1992 年以来）

这一阶段最基本的是形成了以中央和地方政府机构主持的机关报等大报为核心，以《国务院公报》、《人民日报》等定期出版物为依托，以各种形式的法规汇编为补充的法律公告体系。加入 WTO 以后，WTO 规则要求的透明原则，使建立政府信息公开制度提上了议程；接二连三出现的公共性突发事件对保密传统的冲击，尤其是非典的惨痛教训，更是凸显出政府信息公开制度缺失的弊端，一系列公共事件（详情参见表 1）更是促进政府信息公开制度的加速建设。

^①朱春霞．论信息公开 [D]，复旦大学新闻学院传播学博士学位。

表 1：近年来与政府信息公开相关的主要公共事件一览表

事件发生时间	事件名称
2001 年 7 月	广西南丹矿难
2002 年 9 月	南京汤山投毒案
2003 年上半年	全国性“非典”流行
2003 年 8 月	刘涌案改判
2003 年 12 月 20 日	哈尔滨“宝马车”撞人案
2004 年 12 月 23 日	重庆开县井喷案
2005 年 10 月	禽流感
2005 年 11 月	松花江水污染
2006 年 9 月	甘肃徽县铅中毒
2008 年初	南方雪灾
2008 年 3 月	西藏拉萨打砸抢事件
2008 年 3、4 月	阜阳病毒
2008 年 5 月 12 日	汶川地震

资料来源：依据互联网信息整理

上述历史过程可以清晰地看出信息公开的发展历史，从政务公开到政府信息公开，政府信息公开起步于中央关于政务公开政策的法制化过程，在这一过程中，政府信息公开的性质、范围、程序都发生了质的变化，特别是将政府信息公开确定为政府的义务，增加了政府公开有关政府信息的责任感，从此真正开启了政府信息公开的历史进程。为贯彻落实依法治国基本方略，国务院于 2004 年颁布了《全面推进依法行政实施纲要》^①，其中在第四部分转变政府职能，深化行政管理体制改革中专门提出了“推进政府信息公开”，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的事项外，行政机关应当公开政府信息。对公开的政府信息，公众有权查阅。行政机关应当为公众查阅政府信息提供便利条件。在这种指导思想之下，《政府信息公开条例》虽然还只是一部行政法规，但其意义深远，不容低估。因为它第一次为公民的知情权提供了法律保障，第一次将信息公开规定为政府的法定义务。有人甚至将其称之为继《行政诉讼法》、《行政许可法》之后的第三次重大革命。

^① 《全面推进依法行政实施纲要》（2004 年 3 月 22 日，国发〔2004〕10 号）。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库